

desenvolvimento florestal em Portugal

algumas considerações a propósito do Programa de Cooperação com a FAO/Banco Mundial

Trabalho colectivo coordenado por VICTOR LOURO

1. Introdução

A partir dos meados de 1978 era frequente ouvir-se nos serviços do MAP ligados ao subsector florestal inúmeras referências a um grande projecto ligado ao desenvolvimento do subsector, cujo financiamento parcial seria feito ao abrigo dum programa de cooperação com a FAO/Banco Mundial. Dada a dimensão e a importância das repercussões dum tal projecto, decidi um grupo pluridisciplinar de florestais proceder a uma análise do documento de pré-avaliação e respectivo anexo apresentado em Setembro e Novembro de 1979, e trazer a público as considerações que os mesmos, para já, mereceram.

É já hoje do nosso conhecimento que alguns dos aspectos consubstanciados no modelo formulado no documento de pré-avaliação não só não tinham um carácter impositivo absoluto como igualmente vieram a encontrar reserva e até oposição por parte de alguns dos técnicos portugueses que intervieram nalgumas das fases da discussão com os peritos do Banco Mundial. Em todo o caso, e até pelo significado que assumem como pontos de partida, entendemos útil suscitar a discussão a partir dos documentos de pré-avaliação.

Objectivos do projecto

Os objectivos fundamentais do projecto consistem em proceder ao aproveitamento florestal das áreas marginais para a agricultura, aumentando as receitas dos pequenos proprietários florestais e das comunidades dos baldios e assegurando a matéria-prima indispensável ao abastecimento das indústrias florestais em correspondência com o aumento das procuras interna e externa, nomeadamente com as perspectivas de integração na CEE.

O projecto contribuirá igualmente para resolver os estrangulamentos institucionais do subsector, assegurar a protecção das bacias de recepção através da arborização e a protecção mais eficaz contra os riscos de incêndio.

Está previsto que o projecto decorra entre 1980-1985 e que arranque com estudos básicos simultaneamente com algumas das componentes já suficientemente conhecidas, que por tal motivo são mais facilmente postas em execução. A escolha das espécies florestais a expandir obedeceu ao critério de recorrer apenas àquelas de que já há conhecimento e experiência do seu comportamento em Portugal e constituem as principais matérias-primas da indústria ligadas ao sector.

O faseamento inicialmente proposto pela Comissão de pré-avaliação é o do quadro seguinte:

QUADRO I
Áreas a arborizar anualmente (ha)

Espécies	1.º ano	2.º ano	3.º ano	4.º ano	5.º ano	Total
Resinosas (especialmente pinheiro bravo)	14 900	16 400	19 300	20 300	20 100	91 000
Eucalipto globulosos	7 150	8 650	9 500	10 000	10 200	45 500
Outras folhosas (especialmente castanheiro)	2 250	2 550	3 000	3 000	2 700	13 500
Total	24 300	27 600	31 800	33 300	33 000	150 000

A área do projecto é a do mapa I e as entidades responsáveis pela sua execução são a Direcção-Geral do Fomento Florestal e a Portucel, que além da arborização terão que assegurar todas as infra-estruturas necessárias tais como a rede de estradas e a manutenção da rede de protecção contra os fogos.

O faseamento do projecto referente a cada uma das entidades executoras é o do quadro seguinte:

QUADRO II
Faseamento da execução

Plantação	Entidade executora	Unidades	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Total
			ha	ha	ha	ha	ha	
Plantação	DGFF PORTUCEL		15 300	17 100	19 800	19 800	18 000	90 000
			9 000	10 500	12 000	13 500	15 000	60 000
	Subtotal		24 300	27 600	31 800	33 300	33 000	150 000
Manutenção de estradas	DGFF PORTUCEL	km	—	346	732	1 179	1 627	3 884
		km	—	405	878	1 418	2 025	4 726
	Subtotal		—	751	1 610	2 597	3 652	8 610
Manutenção da rede de protecção contra os fogos	DGFF PORTUCEL	km	—	106	225	363	500	1 194
		km	—	270	585	945	1 350	3 150
	Subtotal		—	376	810	1 308	1 850	4 344

Além da arborização prevêem-se no âmbito do projecto as seguintes acções:

a) Diagnóstico do subsector florestal delineado de modo a recolher e analisar toda a informação relevante e apresentar uma avaliação detalhada da extensão e do estado dos recursos florestais portugueses:

- necessidades correntes do mercado e perspectivas futuras;
- desenvolvimento das estratégias dentro do subsector, assentes numa clara análise das consequências que as várias opções acarretariam para Portugal;

4. Algumas reflexões sobre o projecto

— delineamento apropriado para habilitar o Governo a tomar decisões nos investimentos de longo prazo e na planificação institucional.

b) Estudo de cooperativas de produção florestal e associações de pequenos proprietários florestais pré-seleccionados, tendo em vista determinar as respectivas necessidades potenciais e estrangulamentos, na perspectiva dos necessários aumentos da oferta de madeira e da rentabilidade da pequena propriedade florestal.

c) Combinado com b), criar um Serviço de Extensão Florestal, assegurando a formação do respectivo pessoal através de vários mecanismos.

d) Estabelecimento duma linha de crédito-piloto pelo IFADAP às associações e cooperativas de pequenos proprietários florestais para efeitos das operações de exploração e de condução cultural dos povoamentos.

e) Criação duma *Unidade-Projecto* para supervisão e implementação do Projecto, elaborar relatórios e coordenar as acções nele previstas.

O custo total do Projecto foi avaliado em 6147 milhões de escudos (US \$ 122,9 milhões), sendo a componente externa apenas da ordem dos 38 % (primeira proposta).

Parece claro que o projecto do Banco Mundial se destina exclusivamente a procurar garantir o fornecimento de matéria-prima para a indústria da celulose. Em todo o documento analisado não há qualquer referência ao uso múltiplo das florestas, conceito que faz hoje parte da filosofia e da abordagem técnica de qualquer sylvicultor. A ausência no projecto de qualquer referência às consequências socioeconómicas e ao impacto ambiental das práticas propostas parece-nos uma lacuna inaceitável. Por outro lado, embora os técnicos do Banco Mundial reconheçam que a maioria dos postos de trabalho nas indústrias de madeira (60 000 pessoas) não se

localizam nas celulosas, insiste na elaboração do projecto para a florestação em grande escala apenas para garantir as matérias-primas (rolaria) para as celulosas.

Não são claras as razões da escolha pelo Banco Mundial de um modelo tão simplista como o que é proposto, o qual não contempla o leque das opções possíveis, nomeadamente a satisfação das indústrias de serração. Têrão pesado nessa decisão as reconhecidas dificuldades quanto à estrutura fundiária e à anarquia da exploração e comercialização? Parecem-nos importante que na análise das alternativas ao projecto BM não se considerem apenas critérios de optimização com base em modelos de silvicultura mais ou menos complexos, mas que se tenha em conta a realidade socioeconómica no âmbito da aplicação desses modelos.

Consideramos cinco linhas de reflexão que vamos analisar.

4.1

Características do financiamento

Afirma-se no documento que o BM facultará um empréstimo para financiar apenas a componente externa do projecto (38 % do total) pressupondo, pois, um grande esforço interno via OGE, o que não justifica de modo nenhum a imposição por parte daquela instituição dum único modelo de florestação.

Dele podem advir consequências negativas para a nossa industrialização através do reforço exagerado de indústrias de capital intensivo e cujo futuro a médio prazo apresenta evidentes sintomas de vulnerabilidade. Referimo-nos aqui à possível concorrência das zonas do Globo com elevadas potencialidades para a produção de material lenhoso de fibra curta.

4.2

Estrutura fundiária. Comercialização

Verifica-se que o documento do BM relativamente ao sector privado reconhece a séria limitação para o desenvolvimento florestal que é constituída pela actual estrutura fundiária e subjacente organi-

zação social, sugerindo para a sua superação a criação dum Serviço de Extensão Florestal. Parece-nos que, se a constituição dum tal Serviço, eficiente e dinâmico, é uma condição importante para incentivar o indispensável associativismo florestal, essa não pode ser a única, nem talvez a mais importante, acção nesse campo. No documento do BM não é dado, efectivamente, qualquer ênfase à necessidade impenhorosa de disciplinar a exploração e a comercialização dos produtos florestais, nomeadamente da madeira, embora aí se refira a criação de incentivos económicos através de créditos bonificados para a associação de proprietários florestais (não fazendo, no entanto, a distinção entre proprietários absentistas e agricultores).

Por outro lado, e no tocante aos sectores público e cooperativo, verificámos que existe a preocupação, claramente expressa, de introduzir alterações na Lei dos Baldios, na Lei da Reforma Agrária e na Lei do Arrendamento Rural, de modo a criar condições de acesso das empresas de celulose a áreas integradas naqueles sectores, condição cuja satisfação, de resto, foi considerada indispensável por parte dos responsáveis do BM. Pela análise de alguns documentos complementares pôde verificar-se que, pelo menos quanto aos baldios, a necessidade de obter a concordância dos compartes é considerada pelo BM um obstáculo a transpor, o que já nos dá um indício de qual poderá vir a ser o sentido das alterações a introduzir na legislação.

4.3

Aspectos institucionais

O documento analisado faz algumas considerações justas. Parece-nos positivo que se proponha a manutenção das actuais estruturas regionais executivas da DGEF, bem como a centralização do planeamento da florestação e a criação de um Serviço de Extensão Florestal (embora nos pareça exagerado o nível de participação dos técnicos estrangeiros), além de que é pertinente a chamada de atenção para a necessidade de se avançar na coordenação e incre-

4.4 Aspectos ecológicos

mento das acções de Investigação e Desenvolvimento Florestais.

Quando se projecta a expansão de espécies exóticas como é o caso de *Eucalyptus globulus* e de algumas resinosas, ou de outras espécies florestais, em cultura intensiva ocupando grandes áreas (caso do pinheiro bravo) deveria ser norma considerar o impacte ambiental das mesmas.

No projecto em causa não se fazem referências a este aspecto apesar de, pelo menos em relação ao *E. globulus*, terem surgido nos últimos anos algumas críticas à sua expansão baseadas nas seguintes preocupações: consumos excessivos de água, esgotamento do solo, favorecimento da erosão, deterioração do valor estético da paisagem, empobrecimento das comunidades animais e vegetais, podendo provocar a extinção de espécies cinegéticas.

Enquanto estas e outras críticas não forem suficientemente estudadas parece-nos arriscado proceder à arborização de grandes áreas recorrendo a espécies que suscitam dúvidas quanto ao impacte ambiental pelas consequências irreversíveis que podem ter.

5. Balanço produção/ consumo

O balanço produção/consumo apresentado no relatório baseia-se como é habitual na construção de modelos preditivos de produção e na análise das séries estatísticas sobre o consumo de material lenhoso. A construção de modelos preditivos de produção, para uma floresta onde predomina fortemente a propriedade privada sem planos de ordenamento nem legislação orientadora das operações culturais e de exploração, embora inevitável, é obviamente de resultados muito aleatórios, e deverá ser tão realista quanto possível.

As séries estatísticas sobre o consumo e as respectivas projecções, se são bastante consistentes para o eucalipto, onde a concentração das indústrias utilizadoras permite de facto informações objectivas, não o são para o caso do pinheiro bravo e outras

5.1 Eucalipto

coníferas em que a extraordinária dispersão das indústrias transformadoras tem dificultado a existência de estatísticas consistentes.

Analisar-se-ão separadamente as questões relativas às duas espécies.

O modelo apresentado caracteriza-se por ser complicado, optimista e pouco elaborado.

É complicado porque, pretendendo uma maior precisão nas previsões, vai dividir a superfície por diferentes capacidades de produção, atribuindo-as a diferentes entidades plantadoras. Para tal utiliza os números do inventário e subtrai as plantações de cada uma das empresas, incluindo no Sul a Direcção-Geral de Fomento Florestal. Chama-se a atenção para que no Sul estão considerados os aumentos de áreas desde o último inventário.

Ao pretender fazer a análise das variações anuais de produção ao longo do período, baseia-se, não só na distribuição das áreas por classes de idade dadas pelo inventário, como também nos ritmos de arborização das empresas e da DGFF.

O ritmo de plantação espectacular para o período de 1980-1985 (mais 157 800 ha) e os valores admitidos para os acréscimos médios anuais (valores médios para grandes áreas) são extraordinariamente optimistas. Só a Portucel, no Sul, plantaria 48 000 ha com uma produção média de 16 m³/ha/ano.

Por outro lado admite que na década de 70 a DGFF e empresas arborizaram 56 500 ha, apesar de indicar que no conjunto as empresas não ultrapassaram os 31 100 ha e ser manifestamente reconhecido que a DGFF tem um ritmo muito mais reduzido.

As produções são calculadas com base nos valores médios atribuídos ao volume na idade de corte, baseados, por um lado, no inventário e, por outro, nas previsões de volume de corte das empresas, admitida uma rotação e um acréscimo médio anual, o que parece um tratamento demasiado simplista.

Relativamente às previsões de consumo baseadas nas informações fornecidas pelas empresas de celulose e num valor aceitável para outros consumos, nada há a dizer (não existem informações alternativas).

Aceitando como válidas as previsões de produção e a evolução do consumo, o balanço está bem feito. Assinale-se, todavia, a não consideração dos acréscimos do capital lenhoso remanescente em cada ano (saldo) e a forma relativamente pouco clara como o quadro está apresentado; por outro lado, ao analisar a década de 90 não considera o saldo do período anterior.

Apresentamos a seguir dois quadros de balanço (quadros III e IV) para a década de 80, baseados nos mesmos números e admitindo um acréscimo de 10 % para os saldos anuais. Nestes quadros tomamos como base os mesmos valores do consumo, correcção de *stocks* e procura líquida, e apresentamos, em duas colunas, a oferta potencial e o saldo anual. A oferta potencial resulta da soma algébrica da possibilidade teórica com o saldo do ano anterior acrescido de 10 %, quando positivo.

No quadro III não se consideram quaisquer consumos relativamente à exportação, verificando-se

QUADRO III
Eucalipto — balanço produção/consumo (não considera as exportações)
(Un.: 1000 st)

Ano	Consumo	Correcção de stocks	Procura líquida	Oferta potencial	Saldo
1980	3 143	200	2 947	3 546	+ 599
1981	3 465	200	3 265	4 205	+ 1 240
1982	3 465	200	3 265	4 910	+ 1 645
1983	3 580	100	3 480	5 356	+ 1 876
1984	3 580	—	3 580	5 610	+ 2 030
1985	3 769	—	3 769	5 779	+ 2 010
1986	3 769	—	3 769	5 757	+ 1 988
1987	3 769	—	3 769	5 733	+ 1 964
1988	3 769	—	3 769	5 706	+ 1 937
1989	3 769	—	3 769	5 677	+ 1 908

QUADRO IV
Eucalipto — balanço produção/consumo (entrando em consideração com uma exportação da ordem de 190 000 st/ano até 1983 inclusive)
(Un.: 1000 st)

Ano	Consumo	Correcção de stocks	Procura líquida	Oferta potencial	Saldo
1980	3 147	200	3 137	3 546	+ 409
1981	3 465	200	3 455	3 986	+ 541
1982	3 465	200	3 455	4 141	+ 686
1983	3 580	100	3 480	4 301	+ 821
1984	3 580	—	3 580	4 449	+ 869
1985	3 769	—	3 769	4 502	+ 733
1986	3 769	—	3 769	4 352	+ 583
1987	3 769	—	3 769	4 188	+ 419
1988	3 769	—	3 769	4 006	+ 238
1989	3 769	—	3 769	3 808	+ 39

nestas condições que o saldo acumulado no fim do período representaria 54 % da possibilidade média teórica.

Como se verifica uma distribuição irregular dos saldos acumulados, ensaiamos várias hipóteses de exportação, verificando-se que a única hipótese que dá uma garantia de abastecimento ao parque industrial, seria a de exportar 190 000 st anuais apenas até 1983 (quadro IV).

Analisam-se seguidamente as consequências destas duas hipóteses para a década de 90.

De acordo com o relatório em análise, verifica-se para a década de 90 uma situação altamente vantajosa. No entanto não se consideram aí nem as exportações nem o consumo da Soporcel (*) e a oferta é constituída pela média da produção dos povamentos existentes, acrescida da produção das novas plantações.

A realização de exportações nesta década, da ordem dos 500 000 st traria nos dois primeiros anos saldos negativos que corresponderiam a 7 % da procura interna das indústrias. Do nosso ponto de vista se se considerasse o saldo acumulado em 1989

(*) Nova unidade de fabrico de pasta de celulose a constituir com o equipamento da Celangol.

(1 908 000 st) esta situação seria corrigida. Considera-se no entanto mais importante que se tenha em atenção os consumos da Soporcel (1 000 000 st/ano) que, apesar de tudo, se pensa irá arrancar.

QUADRO V

Eucalipto — balanço produção/consumo (considerando a entrada em funcionamento da Soporcel em 1990, consumindo 1 000 000 st/ano e prevendo uma produção anual de + 800 000 st por via das novas plantações e ausência de exportações na década de 80)
(Un.: 1000 st)

Ano	Consumo	Oferta potencial	Saldo
1990	4 769	5 645	+ 876
1991	4 769	5 310	+ 540
1992	4 769	4 941	+ 172
1993	4 769	4 535	- 234
1994	4 769	4 346	- 423
1995	4 769	4 346	- 423
1996	4 769	4 346	- 423
1997	4 769	4 346	- 423
1998	4 769	4 346	- 423
1999	4 769	4 346	- 423

Nestas condições, e admitindo prudentemente que as arborizações não ultrapassariam os 8000 ha anuais na década de 80 e que a sua produção seria da ordem dos 10 st/ha/ano, e considerando ainda que em 1990 se disporia do saldo acumulado em 1989 sem exportações na década, verificar-se-ia que a partir de 1993 a oferta potencial não satisfaria o consumo (quadro V). No entanto deve ter-se em atenção que os saldos negativos a partir de 1994 representariam apenas 9 % do consumo e que as previsões do aumento de produção são francamente conservadoras, o que nos leva a crer que haveria um certo equilíbrio do balanço produção/consumo na última década do século.

5.2
Pinheiro bravo

A construção de um modelo para esta espécie reveste-se de maior dificuldade: pois trata-se de uma espécie explorada em revoluções mais longas, em que tem muita importância a produção resultante das

intervenções culturais e uma parte muito representativa dos povoamentos desta espécie está sujeita a um modo de tratamento irregular.

Os modelos apresentados no relatório com revoluções de 30, 40 e 45 anos sofrem, por um lado, de um certo simplismo pela fixação de volumes de produção resultantes dos cortes culturais independentes da existência; e, por outro lado, julgam demasiado sumariamente a actual produção das matas sob a responsabilidade estatal, ignorando de certa maneira a forte predominância de povoamentos jovens.

Considera-se ainda perfeitamente irrealista a hipótese da revolução se limitar aos 30 anos: a praticar-se para a generalidade dos nossos povoamentos, viria a pôr em risco o abastecimento das indústrias de serração pela ausência de toros com dimensão para aquela indústria.

Afigura-se bastante correcta a defesa de uma política de utilização cada vez mais intensiva dos desperdícios de serração.

No que respeita às projecções do consumo põem-se as reservas já indicadas quanto ao consumo efectivo das serrações e naturalmente ao autoconsumo. Com base nos elementos do Inventário Florestal Nacional construímos dois modelos de previsão de produção que se afiguram realistas e que defendem uma produção lenhosa que possa garantir o abastecimento da indústria de serração. Considerámos para isso uma área de produção sujeita a revoluções longas

QUADRO VI

Pinheiro bravo — estimativas de produção
(Un.: 1 000 000 st)

Hipóteses	1980/1989	1990/1999	2000/2009	2010/2020
Décadas				
1.ª Revolução de 50 anos	8,1	9,4	9,7	6,3
2.ª Revolução de 40 anos	9,9	8,9	5,9	5,7

(mais de 70 anos) e as áreas restantes de povoamento regulares sujeitas a uma revolução de 50 anos ou de 40 anos. Para os povoaamentos irregulares e dominados admitimos que a sua produção potencial não excederia o seu acréscimo anual.

QUADRO VII

Pinheiro bravo — balanço produção/consumo
(Un.: 1 000 000 st)

Ano	1.ª hipótese			2.ª hipótese	
	Procura de madeira redonda	Oferta potencial	Saldo	Oferta potencial	Saldo
1980	7,7	8,1	0,4	9,9	2,2
1981	7,7	8,5	0,8	12,2	4,5
1982	7,7	8,9	1,2	14,6	6,9
1983	7,7	9,3	1,6	17,0	9,3
1984	7,7	9,8	2,1	19,6	11,9
1985	7,7	10,3	2,6	22,3	14,6
1986	7,7	10,8	3,1	25,1	17,4
1987	7,7	11,3	3,6	28,0	20,3
1988	7,7	11,9	4,2	31,0	23,3
1989	7,7	12,4	4,7	34,1	26,4
1990	7,7	14,3	6,6	36,4	28,7
1991	7,7	16,3	8,6	38,7	31,0
1992	7,7	18,3	10,6	41,2	33,5
1993	7,7	20,4	12,7	43,7	36,0
1994	7,7	22,6	14,9	46,4	38,7
1995	7,7	24,9	17,2	49,1	41,4
1996	7,7	27,3	19,6	52,0	44,3
1997	7,7	29,8	22,1	54,9	47,2
1998	7,7	32,4	24,7	58,0	50,3
1999	7,7	35,1	27,4	61,2	53,5

No quadro VI indicamos para as 4 décadas as estimativas da produção potencial para as duas hipóteses consideradas: verificam-se decréscimos preocupantes para as duas últimas décadas do período considerado.

No quadro VII apresentamos um balanço da produção/consumo tomando como base para o consumo os valores apresentados no relatório em análise.

Não consideramos a procura e a oferta de resíduos, pois a oferta, no fundo, depende em certa maneira da transformação de volumes já incluídos na procura de madeira redonda.

Os saldos apresentados no fim de cada uma das décadas, aparentemente muito elevados, são do nosso ponto de vista bastante reduzidos quando se observam as quebras do potencial produtivo assinaladas para as duas últimas décadas no quadro VI. Nestas condições uma política de exportação de madeira redonda deverá ser encarada com muita prudência, considerando, entre outros factores determinantes, os consumos efectivos do ano anterior e as previsões consistentes do consumo interno para o próprio ano (veja-se, por exemplo, que admitida uma exportação de 0,5 milhões de st os saldos seriam negativos para a primeira hipótese apresentada no quadro VII).

economia
EC 25
questões económicas e sociais

*A questão
da revalorização
do OURO*



FEVEREIRO/MARÇO-80 — PREÇO 30\$00

- A formação do preço do medicamento em Portugal